

**AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM**

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

**1. Project/Subproject Number**

497-0357

**2. Contract/Grant Number**

497-C-00-98-00045-00

**3. Publication Date**

April 3, 2001

**4. Document Title/Translated Title**

Kebijaksanaan dan Lembaga untuk Memastikan Perdagangan Internal Bebas Dalam Era Desentralisasi (Policies and Institutions to Ensure Free Internal Trade under Decentralization) (in Indonesian)

**5. Author (s)**

1. David Ray  
2. Gary Goodpaster

**6. Contributing Organization (s)**

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

**7. Pagination**

22

**8. Report Number**

PEG 59b

**9. Sponsoring A.I.D. Office**

ECG, USAID/Jakarta

**10. Abstract (optional - 250 word limit)**

**11. Subject Keywords (optional)**

1. Indonesia  
2. Decentralization  
3. Domestic Trade  
4. Economic policies  
5. Institutional development  
6. Trade barriers

**12. Supplementary Notes**

**13. Submitting Official**

C. Stuart Callison, Chief of Party

**14. Telephone Number**

011-62-21-520-1047

**15. Today's Date**

16 October 2001

.....DO NOT write below this line.....

**16. DOCID**

**17. Document Disposition**

DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

***Domestic Trade, Decentralization and Globalization  
A One Day Conference***

***Hotel Borobudur Jakarta, 3 April 2001***

SESSION 3:

*Policies and Institutions to Ensure Free Internal Trade under Decentralization*

Kebijaksanaan dan Lembaga untuk Memastikan Perdagangan Internal Bebas  
Dalam Era Desentralisasi

By: Dr. David Ray & Prof. Gary Goodpaster  
Partnership for Economic Growth (PEG)

Sponsored by :



Partnership for Economic Growth



Jakarta

The United States Agency for International Development

Incooperation with:



Departemen Perindustrian dan Perdagangan  
Direktorat Jenderal perdagangan Dalam Negeri

## **Kebijaksanaan dan Lembaga untuk Memastikan Perdagangan Internal Bebas Dalam Era Desentralisasi<sup>φ</sup>**

David Ray <sup>\*</sup>  
Gary Goodpaster <sup>\*\*</sup>

### ***Pendahuluan***

Perdagangan barang dan jasa dalam negeri, dimana kemakmuran sebuah negara bergantung, adalah suatu masalah kepentingan nasional. Pengalaman historis yang panjang menunjukkan bahwa jika suatu negara mengizinkan pemerintah daerah mengenakan pajak dan mengatur perdagangan secara bebas, dan melarang lalu lintas bebas dari para warganya, ekonomi dan kelompok masyarakat di bawah pimpinan pusat akan menderita. Ekonomi menderita karena pemerintah daerah mengenakan biaya dan beban yang tidak perlu pada perdagangan, yang membuat semua barang-barang menjadi lebih mahal. Para warga membeli lebih sedikit daripada yang seharusnya mereka beli. Kemudian produksi seringkali turun, bukannya naik, karena hambatan perdagangan yang ditempatkan pemerintah daerah membatasi, bukannya memperluas, besarnya pasar. Sementara mungkin bahwa segelintir orang, khususnya para pejabat pemerintah daerah, menjadi lebih baik, lebih banyak orang, dan negara sebagai suatu keseluruhan, menjadi lebih buruk.

Sebaliknya, perdagangan bebas membuat setiap orang menjadi lebih baik. Ekonomi tumbuh dengan cepat dan menghasilkan surplus yang lebih besar dan lebih banyak pekerjaan. Dengan kemakmuran yang meningkat, pendapatan pemerintah naik, baik pendapatan pemerintah nasional maupun lokal. Dalam istilah yang umum, bila kue bertambah besar, setiap orang memperoleh bagian kue yang lebih besar. Adalah kepentingan setiap orang bahwa ekonomi bertumbuh. Akan tetapi, pemerintah daerah akan merespon kepentingan lokal dan secara alamiah cenderung untuk mendukung mereka, bahkan dengan biaya kepentingan nasional. Adalah penting bahwa pemerintah nasional mencegah pemerintah daerah untuk merusak kepentingan nasional dengan menindas perdagangan.

Jika pemerintah daerah mengendalikan perdagangan, kelompok masyarakat di bawah pimpinan pusat juga menderita karena pemerintah regional dan lokal ambil bagian dalam perang tarif dan perdagangan dan membedakan para warga dari daerah lain. Kondisi ini mendorong perkembangan pertentangan dan permusuhan lokal, yang mendesak pemerintah daerah untuk menimbun apa yang sebenarnya adalah sumberdaya nasional, dan mencampuri kegiatan koperasi. Karena alasan-alasan ini, banyak negara secara khusus mencatat, dalam undang-undang dasar mereka, bahwa perdagangan domestik dan internasional adalah masalah kepentingan nasional. Dengan kata lain, negara-negara ini menyadari bahwa suatu pasar umum internal, dimana tidak ada hambatan internal untuk berdagang, adalah masalah

---

<sup>φ</sup> Makalah ini dipresentasikan pada Konferensi Mengenai Perdagangan Dalam Negeri, Desentralisasi dan Globalisasi di Hotel Borobudur, Jakarta, Indonesia, pada tanggal 3 April, 2001, yang diselenggarakan dengan kerjasama antara Partnership for Economic Growth (PEG), the United States Agency for International Development (USAID), dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Depperindag) Republik Indonesia. PEG adalah sebuah proyek kerjasama antara USAID dengan Pemerintah Indonesia. Pandangan yang diungkapkan dalam makalah ini merupakan pandangan penulis sendiri dan tidak semestinya merupakan pandangan USAID, Depperindag, ataupun Pemerintah Amerika Serikat.

<sup>\*</sup> PhD (S3 ekonomi), Penasehat Perdagangan Dalam negeri, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Partnership for Economic Growth, USAID/Nathan Associates.

<sup>\*\*</sup> Profesor Emeritus Hukum, Universitas Kalifornia, Davis; Bekas Ketua TIM, Partnership for Economic Growth.

kepentingan utama. Undang-undang ini oleh karenanya juga mengharuskan sebelumnya bahwa pemerintah nasional mempunyai kekuasaan baik untuk mengatur perdagangan dan melarang dan tidak melakukan tindakan-tindakan lokal yang dapat merusak perekonomian nasional. Dengan menghilangkan atau mengurangi perkelahian politik dan ekonomi yang merusak dan yang menyebabkan perpecahan antara pemerintah regional dan lokal, akan meningkatkan integritas nasional.

Hal-hal ini terutama sesuai bagi suatu negara kepulauan yang besar dan terpisah-pisah secara geografis seperti Indonesia yang juga sedang melakukan suatu program desentralisasi yang luas dan ambisius.

Undang-undang Dasar Indonesia tidak mempunyai ketentuan yang memastikan perdagangan internal yang bebas dan terbuka. Sejalan dengan berlanjutnya proses desentralisasi dan wilayah-wilayah memperoleh otoritas yang lebih banyak, pemerintah daerah mungkin ingin mengenakan pajak-pajak atas perdagangan dalam negeri secara sepihak. Karena alasan ini, MPR harus mempertimbangkan untuk mengamandemen Undang-undang Dasar Indonesia untuk mengadakan perdagangan internal yang bebas dan memperoleh otoritas pemerintah nasional untuk mengesampingkan tindakan lokal yang merusak perekonomian nasional.

Disamping itu, di Indonesia, kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional saat ini yang mengatur jenis-jenis hambatan tarif dan bukan tarif yang dapat dikenakan atas kegiatan perdagangan dalam negeri adalah sepotong-sepotong, terbuka untuk disalah-tafsirkan dan disalah-gunakan dan dalam banyak hal, diabaikan sepenuhnya oleh pemerintah daerah. Semua kebijaksanaan tersebut, apakah yang berupa undang-undang, peraturan atau instruksi pemerintah haruslah dikonsolidasikan ke dalam suatu undang-undang tunggal yang secara khusus melarang penganan berbagai hambatan tarif dan bukan tarif.

Undang-undang tersebut, sementara mudah untuk disahkan, dalam praktek akan mempunyai pengaruh yang sedikit kecuali ada lembaga-lembaga yang menegakkannya dan yang dapat bekerja untuk melaksanakan tindakan-tindakan yang mempromosikan pasar yang bebas, terbuka dan bersaing. Di tingkat nasional, ada kebutuhan yang penting untuk mengembangkan suatu lembaga yang akan

- 1) memantau, dan jika perlu, membatalkan pengundangan pemerintah daerah yang menghasilkan hambatan tarif dan bukan tarif yang sangat berat dalam perdagangan dalam negeri,
- 2) menerima dan bertindak atas berbagai keluhan kebijaksanaan dan praktek yang mendistorsi perdagangan,
- 3) memiliki otoritas eksekutif yang diperlukan untuk menghukum wilayah-wilayah yang nakal (mungkin dengan menahan transfer pemerintah pusat); dan
- 4) secara umum mempromosikan kerangka kebijaksanaan persaingan nasional yang koheren dan konsisten.

Di tingkat lokal, sepanjang posisi dan promosi para pejabat lokal tampaknya akan lebih ditentukan juga di tingkat lokal, kemungkinan para pejabat ini tidak akan mempromosikan hal-hal kepentingan nasional, seperti perdagangan internal bebas, jika berlawanan dengan kepentingan DPRD (misalnya mengenakan bea pada perdagangan di perbatasan propinsi). Oleh karenanya, adalah penting bahwa kebijaksanaan persaingan nasional mencapai jarak lebih jauh daripada wilayah-wilayah, melalui perwakilan lokal serta program-program penyokongan dan sosialisasi.

## ***Mengapa Perdagangan Internal Bebas Penting?***

Argumentasi-argumentasi untuk perdagangan internal bebas di Indonesia dikumpulkan dan dapat diringkas secara singkat sebagai berikut:

1. **Efisiensi Ekonomi.** Menghasilkan untuk pasar yang lebih besar, yang memungkinkan produsen menikmati efisiensi yang lebih besar dalam produksi melalui spesialisasi dan skala ekonomi. Perdagangan internal bebas juga mempromosikan persaingan dalam negeri yang lebih besar yang pada akhirnya merangsang inovasi dan kegiatan lain yang mencari efisiensi. Para konsumen juga mendapat manfaat dari akses kepada lebih banyak ragam barang dan jasa dan dari harga yang lebih murah.
2. **Perkembangan Ekonomi.** Hambatan perdagangan antar-daerah menghapuskan insentif untuk menghasilkan suatu surplus pertanian. Pemikiran pengembangan yang baku memberitahukan kita bahwa perkembangan dari suatu surplus pertanian mewakili suatu kondisi awal penting untuk perkembangan kegiatan manufaktur dan jasa.
3. **Integritas Nasional.** Hambatan-hambatan menciptakan divisi-divisi. Hambatan internal atas lalu lintas barang, jasa dan orang menciptakan tembok-tembok pengaturan yang membagi orang secara ekonomis dan politis. Kepentingan lokal yang lebih diutamakan dibanding kepentingan nasional mengancam keserasian dan keterpaduan nasional. Di saat yang sensitif dalam sejarah Indonesia, bangsa Indonesia harus tidak mengizinkan tindakan-tindakan yang menambah resiko perpecahan nasional.
4. **Daya Saing Internasional.** Pemerintah daerah yang mengenakan hambatan tarif dan bukan tarif meningkatkan 'ekonomi biaya tinggi' yang menghantui dimana biaya transaksi dalam negeri yang meningkat merusak daya saing para produsen nasional di pasar-pasar internasional.
5. **Pengurangan Kemiskinan.** Sejarah baru-baru ini memperlihatkan bahwa hambatan tarif dan bukan tarif dalam perdagangan dalam negeri secara tipikal mengakibatkan penghasilan daerah pedesaan yang lebih rendah. Distorsi yang paling berat dalam perdagangan dalam negeri cenderung menjadi pengaturan pemasaran yang bersifat membatasi dan pungutan-pungutan pinggir jalan yang tidak resmi - dimana keduanya membuat ganjalan antara pasar grosir dan harga ambang pertanian<sup>1</sup>.

## ***Prinsip-prinsip***

Bangsa Indonesia harus menyepakati suatu serikat perdagangan bebas internal. Untuk memastikan hal ini, Indonesia membutuhkan kebijakan-kebijaksanaan dan lembaga-lembaga yang melindungi dan mempromosikan perdagangan bebas internal dan lalu lintas bebas para warga. Yang berikut ini adalah persyaratan minimum:

1. Kebijakan perdagangan dalam negeri dan persaingan nasional adalah masalah-masalah 'kepentingan nasional' dan oleh karena itu tidak berada dalam kendali baik

---

<sup>1</sup> Contoh-contoh 'pengaturan pemasaran yang bersifat membatasi' termasuk alokasi pasar geografis (rayonisasi) dan monopsoni yang dipaksa yang diberi izin atau disetujui oleh pemerintah daerah.

pemerintah tingkat Propinsi atau Distrik, kecuali jika secara khusus diizinkan oleh pemerintah nasional.

2. Jika terdesentralisasi, Indonesia harus tetap memiliki ekonomi nasional yang bersatu dan terpadu (ekonomi kesatuan). Ini berarti hanya sedikit, jika tidak ada hambatan pada perdagangan dan usaha antar-daerah.
3. Para produsen atau distributor dalam negeri berhak bergerak dan/atau menjual barang dan jasa yang sah di mana pun di dalam pasar Indonesia, bebas dari tarif impor atau ekspor dan hambatan lain untuk berdagang.

#### **KOTAK 1**

#### **PERDAGANGAN DALAM NEGERI: SUATU KEPENTINGAN NASIONAL ATAU LOKAL?**

Undang-undang No. 22/1999 mempunyai ketentuan-ketentuan yang menentukan otoritas apa yang harus diberikan kepada otoritas regional dan apa yang harus disimpan oleh pemerintah pusat. Pasal 7(1) dan 7(2) dari undang-undang, menerangkan arah mana yang tetap sebagai masalah-masalah 'kepentingan nasional' dan oleh karenanya tidak boleh diserahkan kepada wilayah. Ini termasuk kebijaksanaan politik internasional, pertahanan, kehakiman, moneter dan fiskal, agama, perencanaan nasional, perkembangan makro ekonomi nasional, administrasi nasional, pengembangan sumberdaya manusia, eksploitasi sumberdaya alam, teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standar nasional. Sayangnya, perdagangan internal (dan bahkan perdagangan luar negeri) secara khusus tidak disebutkan dalam kedua pasal ini.

Masalah ini diperbaiki sampai pada tingkat tertentu dengan pengeluaran peraturan pendukung (PP 25) untuk Undang-undang No. 22. Peraturan ini ingin menggambarkan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan lokal. Ketetapan kunci mengenai otoritas pemerintah pusat dalam perdagangan dalam negeri dapat ditemukan dalam bagian 5 dari ayat 2 di bawah judul 'Bidang Perindustrian dan Perdagangan'. Khususnya, bagian 5c dan 5e mensyaratkan bahwa peraturan yang mengatur persaingan usaha dan lalu lintas barang dan jasa dalam negeri harus tetap menjadi masalah kepentingan nasional. Departemen Perindustrian dan Perdagangan sekarang mempertimbangkan berbagai opsi kebijaksanaan untuk mengembangkan kemampuan operasional yang diperlukan untuk melaksanakan bagian-bagian dari PP 25 ini.

#### ***Kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk Mencegah Hambatan Tarif dalam Perdagangan Antar-daerah***

Kebebasan lalu lintas tenaga kerja, modal, barang dan jasa dari satu daerah ke daerah lain tanpa pembatasan atau distorsi pemerintah adalah suatu kondisi yang diperlukan untuk fungsi yang efisien dari pasar internal di Indonesia. Sebagaimana dicatat oleh Shah (1999), "sistem-sistem pajak yang terdesentralisasi dapat mengganggu efisiensi serikat ekonomi [jika] ..... penentuan pajak-pajak yang tidak terkoordinasi mungkin akan menuntun pada distorsi dalam pasar yang bergerak di seluruh negara dan propinsi, khususnya modal dan barang-barang yang dapat diperdagangkan".

Sebagaimana ditunjukkan pada beberapa studi sebelumnya<sup>2</sup>, campur tangan pemerintah daerah dalam perdagangan dalam negeri melalui pengenaan hambatan tarif dan bukan tarif bukanlah hal baru. Persepsi Daerah mencatat bahwa masalahnya menjadi benar-benar serius pada waktu paruh kedua dari periode Orde Baru.

---

<sup>2</sup> Lihat, misalnya berbagai laporan yang dihasilkan oleh Persepsi Daerah (1999), Tomayah (1997), Juanita (1997), Garcia (1997), Andari, Hunga dan Sandee (1997), Rahma (1997), Darma (2000), Quizon, Rahma dan Tomayah (1997) dan berbagai studi komoditas yang dihasilkan oleh proyek TIP-USAID di Departemen Perindustrian dan Perdagangan pada tahun 1996.

*Pada waktu tahun 80-an dan paruh pertama tahun 90-an, sektor pedesaan Indonesia menjadi semakin dibebani pajak yang berat dan sangat diatur. Ada kekhawatiran yang semakin meningkat mengenai penurunan penghasilan dari para produsen asal produk-produk pedesaan (kebanyakan barang pertanian tapi mereka memasukkan komoditas lain yang bernilai rendah, berbasis sumberdaya, biasanya barang pertambangan kecil seperti pasir, kerikil, lempung, dsb.). Para produsen menerima persentase yang semakin kecil dari harga akhir untuk barang-barang mereka. Penghasilan pertanian terkena berbagai tekanan ke bawah, yang mendistorsi harga. Insentif untuk meningkatkan produksi berkurang. Keinginan untuk menghasilkan surplus perdagangan menurun (1999, h.1).*

Indonesia mempunyai beberapa kebijaksanaan yang sudah ada yang membicarakan masalah ini, dan adalah penting untuk menanyakan apakah kebijaksanaan ini memadai, untuk memastikan pasar yang bebas, terbuka dan bersaing di bawah desentralisasi. Pada tahun 1997 dan 1998, tergerak untuk menciptakan suatu sistem distribusi yang lebih efisien, dan merespon tekanan untuk menderegulasi ekonomi dalam negeri, pemerintah pusat mengikhtikarkan beberapa tindakan untuk menghapus beberapa hambatan tarif dan bukan tarif dalam perdagangan internal.

### **Undang-undang No. 18/1997**

Yang paling terkenal dan efektif dari tindakan-tindakan ini adalah *Undang-undang No. 18/1997*. Undang-undang ini secara signifikan mengurangi jumlah pajak dan pungutan yang mendistorsi perdagangan yang dapat dikenakan oleh otoritas Propinsi dan Distrik. Dengan disahkannya undang-undang ini, ganjalan antara harga ambang pertanian dan pasar berkurang, dan para petani dapat menguasai bagian harga grosir akhir yang lebih besar. Ini meningkatkan penghasilan petani dan merangsang kegiatan perdagangan dan produksi regional (lihat kotak 1 untuk keterangan Undang-undang No. 18/1997 dan dampaknya pada ekonomi pertanian pedesaan).

Di luar rangsangan positif yang diberikan Undang-undang No. 18 pada sektor pertanian, undang-undang ini terbukti tidak populer. Pada tahun 1999 dan 2000, tekanan tumbuh untuk membatalkan atau setidaknya secara substansial merubah undang-undang<sup>3</sup>. Argumentasi umum adalah bahwa, dalam semangat desentralisasi, pemerintah daerah, bukannya pusat, harus mempunyai otoritas untuk mengatur pajak dan retribusi pada perdagangan dan kegiatan usaha dalam negeri. Pemerintah daerah mengkritik Undang-undang No. 18/1997 karena tidak memberi mereka keleluasaan yang cukup untuk mengumpulkan dana dari sumber-sumber lokal.

Di tingkat lokal, ada pertentangan yang besar pada undang-undang dan pemerintah pusat karena pemberlakuannya. Para pejabat pemerintah daerah yang diwawancarai di Jawa Tengah meributkan bahwa undang-undang tersebut merupakan sebuah bencana dan telah menghancurkan semuanya, berarti, pada dasarnya, bahwa undang-undang itu telah melucuti pendapatan yang diperlukan mereka. Jika para pejabat pemerintah daerah mempunyai persepsi ini, kelihatannya ternyata adalah suatu kesimpulan yang salah mengenai pengoperasian Undang-undang No. 18.

---

<sup>3</sup> Lihat, misalnya artikel koran berikut: 'PP Otonomi Daerah diluncurkan 7 Mei 2000' *Bisnis Indonesia*, 28 April 2000; 'UU Pajak dan Retribusi daerah perlu diubah', *Bisnis Indonesia*, 11 April 2000; 'UU Pajak perlu diubah agar Pemda leluasa', *Bisnis Indonesia*, 18 April 2000; 'Daerah tunggu PP implementasi UU Otonomi & Perimbangan Keuangan', *Bisnis Indonesia*, 8 Mei 2000. Forum Indonesia juga telah memperhatikan perdebatan dengan meributkan bahwa UU No. 18/1997 harus direvisi atau 'disempurnakan' untuk memastikan keleluasaan yang lebih besar dalam pengumpulan pendapatan bagi pemerintah daerah. Lihat Yayasan Forum Indonesia (2000), *Laporan Hasil Kajian Otonomi Daerah* yang disajikan pada Konferensi Nasional Tentang Otonomi Daerah, President Hotel, Jakarta, 9 Mei 2000.

## KOTAK 2

### UNDANG-UNDANG NO. 18/1997 DAN EKONOMI PERTANIAN PEDESAAAN

Pada tahun 1995, sektor pedesaan telah membayar tingkat pajak yang tertinggi di negara. Beban pajak yang berat ini sebagian besar disebabkan oleh pengenaan pajak, retribusi dan biaya yang lebih tidak resmi lainnya yang sering atas jumlah fisik barang-barang pertanian seringkali dalam pengangkutan. Dalam beberapa kasus, harga pasar dari produk-produk pertanian beberapa kali lipat lebih tinggi daripada harga ambang pertanian (produsen). Hasil bersih dari distorsi harga ini adalah penghasilan petani yang lebih rendah dan harga konsumen yang lebih tinggi.

Beberapa faktor yang telah dikemukakan sebagai penyumbang tingginya pajak dan distorsi lainnya atas perdagangan pertanian dalam negeri:

- Pembatasan otoritas lokal atas penghasilan pajak dan aset-aset, sehingga menyisakan perdagangan sebagai suatu target yang nyata dan alami
- Tidak adanya suatu proses tinjauan yang efektif dari undang-undang terkait dan peraturan-peraturan di dalam DPRD
- Penghasilan pertanian pedesaan yang secara relatif rendah dan/atau menurun memberi lahan yang subur bagi munculnya kegiatan-kegiatan mencari keuntungan yang bersifat oportunistis

Undang-undang No. 18/1997 secara signifikan telah mengurangi jumlah pajak dan retribusi yang mendistorsi perdagangan. Yang paling penting, para otoritas provinsi dan kabupaten tidak lagi diizinkan mengenakan pajak produk-produk pertanian yang termasuk dalam perdagangan antar-daerah. Untuk mengimbangi kerugian dalam pendapatan fiskal bagi daerah, pemerintah pusat mengizinkan pengenaan pajak pengalihan tanah, pajak bensin, pajak pertambangan golongan C dan biaya penggunaan air tanah.

Bukti sampai saat ini menunjukkan bahwa Undang-undang No. 18/1997 cukup berhasil (meskipun tidak di semua daerah) dalam mengurangi ganjalan antara harga ambang pertanian dan konsumen. Serangkaian studi yang luas telah dilakukan oleh LSM yang dibiayai Bank Dunia (SMERU - Persepsi Daerah) pada tahun 1998/99. Studi-studi ini terutama memantau dampak Undang-undang No. 18/1997 atas perdagangan lokal dan kegiatan produksi dan juga dampak pada keuangan pemerintah daerah. Dengan menggunakan data primer mereka dari 14 provinsi untuk 23 komoditas, tabel ringkasan berikut dapat disusun.

#### Proporsi harga grosir akhir yang diterima oleh para petani (angka rata-rata mentah)

Sebelum UU No. 18/1997 diberlakukan (sebelum Mei 1998)	Setelah UU No. 18/1997 diberlakukan (pertengahan-akhir 1999)	Perubahan (dalam angka persentase)	Perubahan berarti dalam pendapatan kotor petani (dianggap kuantitas yang tetap)
74%	83%	9%	12%

Sumber: Persepsi Daerah (1999)

Sebelum berlakunya Undang-undang No. 18/1997 (Mei 1998), para petani dan produsen skala kecil menerima kira-kira 74% dari harga grosir akhir atas produk mereka, naik menjadi 83%<sup>4</sup> setelah deregulasi. Perbedaan dua angka ini mewakili kerugian otoritas lokal dari berbagai pajak, biaya dan retribusi yang kemudian dilarang oleh Undang-undang No. 18/1997. Jika kita menganggap bahwa para petani tetap berproduksi pada tingkat yang tetap, perubahan dalam persentase harga grosir yang diterima diterjemahkan dalam suatu kenaikan 12% pada pendapatan kotor. Kenyataan yang melawan banyak produsen pertanian pedesaan adalah bahwa mereka beroperasi dalam marjin yang sangat sempit, dan seringkali merugi jika kondisi pasar tidak baik. Maka kenaikan sebesar 9% dalam bagian harga grosir akhir yang diberikan kepada para petani juga dapat berarti suatu kenaikan dramatis dalam marjin keuntungan dan penghasilan yang sebenarnya.

Montgomery dkk. (2000), menarik dari temuan-temuan riset program SMERU dari Persepsi Daerah, yang menyimpulkan bahwa sebab utama dalam penurunan hasil pajak lokal bukanlah Undang-undang No. 18 tetapi keruntuhan yang dibawa krisis dalam pajak yang dikumpulkan

<sup>4</sup> Harus ditekankan bahwa angka-angka ini hanya rata-rata. Di beberapa daerah, ada variasi yang cukup besar dalam angka-angka sebelum dan sesudah deregulasi.

dari pendaftaran kendaraan baru dan pengalihan kendaraan<sup>5</sup>. Di tingkat distrik, sumbangan PAD terhadap anggaran daerah secara tipikal sangat kecil (kira-kira 9% rata-rata pada tahun 1998/99) dimana setiap penurunan pendapatan yang bersumber di daerah dapat diabaikan dalam hal pendapatan keseluruhan, yang, dan tetap, bergantung pada pendapatan dari pemerintah pusat.

Harap dicatat bahwa para pengemudi truk, pedagang, petani dan yang lain yang terlibat dalam lalu lintas hasil pertanian dalam negeri telah lama mengeluh bahwa pajak-pajak dan biaya-biaya resmi tidak terlalu banyak yang sangat memberatkan. Tetapi adalah 'pungutan liar' atau pungutan tidak resmi yang menyertainya yang jauh lebih memberatkan, karena salah dalam pengenaannya. Melalui deregulasi, Undang-undang No. 18/1997 mengurangi pemaparan dari sektor swasta pada bentuk mencari keuntungan ini dan sebagai akibatnya, undang-undang telah membatasi penghasilan tidak resmi dari pemerintah daerah. Oleh karena itu, sebagian besar dari keterangan atas pertentangan daerah terhadap Undang-undang No. 18/1997 adalah pengaruhnya pada kerutinan yang menghasilkan pendapatan dari para pejabat daerah. Undang-undang No. 18/1997 secara drastis telah mengurangi jenis pajak dan retribusi yang diizinkan di tingkat daerah dan akibatnya menghilangkan banyak kesempatan mencari keuntungan yang diberikan oleh kesempatan pengenaan pajak dan retribusi.

### **Peraturan-peraturan setelah Undang-undang No. 18/1997**

Sebagaimana dicatat oleh Montgomery dkk. (2000), para pejabat pemerintah daerah pada awalnya mengabaikan Undang-undang No. 18. Mereka malah terus mengenakan pajak-pajak dan biaya yang sangat memberatkan pada pertanian. Setelah surat kesanggupan (letter of intent) Pemerintah Indonesia -IMF di bulan Januari 1998, pemerintah pusat mengeluarkan beberapa deregulasi dan perintah untuk memastikan pemerintah daerah mematuhi Undang-undang No. 18/1997 (lihat kotak no. 3)<sup>6</sup>.

#### **KOTAK 3**

#### **PERATURAN DAN INSTRUKSI PEMERINTAH SETELAH LETTER OF INTENT TANGGAL 21 JANUARI 1998 YANG DIRANCANG UNTUK MENEREGULASI PERDAGANGAN DALAM NEGERI.**

- Instruksi Presiden (Inpres) No. 1, 1998 yang melarang atau menghilangkan semua pajak, biaya dan retribusi atas produk-produk ekspor pada semua tingkat.
- Inpres No. 2, 1998 menginstruksikan semua pejabat pemerintah yang terkait sampai ke tingkat kabupaten bahwa mereka tidak boleh melarang perdagangan, harus menghilangkan setiap larangan perdagangan, tidak boleh membatasi perdagangan di dalam atau diantara propinsi, dan harus menghilangkan setiap pembatasan perdagangan.
- Inpres No. 5, 1998, dengan segera menginstruksikan para Menteri Pertanian, Dalam Negeri, Koperasi, Keuangan, Perindustrian dan Perdagangan, Pekerjaan Umum, Gubernur Bank Indonesia, Kepala Bulog, semua Gubernur dan Bupati untuk menghentikan pelaksanaan Inpres terdahulu yang berkenaan dengan penanaman tebu. Inpres ini kemudian membebaskan para petani dari semua persyaratan resmi dan tidak resmi untuk menanam tebu gula.
- Keputusan Presiden No. 21, 1998 yang menghilangkan pengendalian perdagangan cengkeh.

<sup>5</sup> Pendapatan lokal, atau Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari lima kategori: pajak, retribusi, biaya pemakai atas fasilitas atau jasa, keuntungan dari perusahaan pemerintah daerah dan sumber-sumber lain.

<sup>6</sup> Sesuai dengan Butir 42 dari Letter of Intent bulan Januari 1998, 'Pemerintah sekarang melaksanakan larangan retribusi (pajak daerah) di semua tingkat atas barang-barang ekspor. Untuk memperkuat persaingan dan integrasi pasar, pemerintah akan mengembangkan dan melaksanakan program satu tahun untuk menghapus pajak atas perdagangan antar-propinsi dan antar-distrik. Setiap kerugian dari pendapatan pemerintah daerah akan ditanggung melalui gabungan pajak bahan bakar daerah dan pengalihan dari pemerintah pusat'.

- Surat dari Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Surat No. 44/MPP/I/1998) kepada Menteri Pertanian, tertanggal 21 Januari 1998. Surat ini memberitahukan Menteri Pertanian bahwa pembatasan dalam perdagangan ternak antar propinsi harus dihapuskan sebelum tanggal 1 Pebruari 1998.

Disamping tindakan-tindakan ini, dan berdasarkan Undang-undang No. 18, 1998 (dan didorong oleh LoI) pada tanggal 23 Maret 1998, Pemerintah mengeluarkan:

- Instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No. 9, 1998 yang memberi rincian mengenai larangan pengenaan setiap jenis pajak atau retribusi atas barang-barang ekspor dan penghapusan semua pembatasan perdagangan antara propinsi, kabupaten dan pulau.
- Instruksi Menteri No. 10, 1998, yang meminta penggantian semua peraturan daerah atau perda di tingkat propinsi dan kabupaten (tingkat I, tingkat II) yang berkaitan dengan pajak dan retribusi dalam periode tertentu.

Sumber: Persepsi Daerah, 1999

### **Undang-undang No. 34/2000**

Dalam merespon tekanan pemerintah daerah, secara substansial DPR memodifikasi Undang-undang No. 18/1997 di bulan-bulan berikut tahun 2000 dengan mengesahkan Undang/undang No. 34/2000. Jika Undang-undang No. 18/1997 ditulis dalam semangat penghapusan 'ekonomi biaya tinggi', maka Undang-undang yang baru (34/2000) ditulis untuk memberi kuasa pemerintah tingkat kabupaten menciptakan pajak dan retribusi baru. Ini secara jelas tercermin dalam tambahan pasal-pasal yang memberi kuasa pemerintah tingkat kabupaten untuk menetapkan pajak baru dalam peraturan daerah, di luar yang diizinkan Undang-undang No. 18, jika mereka memenuhi kriteria berikut:

- a) memiliki ciri-ciri pajak dan bukan retribusi*
- b) obyek pajak berlokasi atau terletak dalam Kabupaten/Kota yang terkait, dan relatif memiliki mobilitas rendah dan hanya melayani orang-orang di Kabupaten/Kota yang bersangkutan*
- c) obyek dan dasar penetapan pajak tidak berlawanan dengan kepentingan umum*
- d) obyek pajak bukan merupakan suatu obyek pajak Propinsi dan atau suatu obyek pajak Pemerintah Pusat*
- e) memiliki potensi yang memadai*
- f) tidak menyebabkan dampak ekonomi yang negatif*
- g) memperhatikan aspek-aspek keadilan dan kesejahteraan umum*
- h) melestarikan lingkungan*

Undang-undang No. 34 juga memperluas kriteria yang menentukan keabsahan pungutan retribusi, sebagaimana ditetapkan dalam peraturan pemerintah daerah. Pasal 18 memberikan daftar kriteria yang panjang yang dapat dimasukkan kedalam tiga kategori yang luas, yaitu: Retribusi Layanan Umum, Retribusi Layanan Usaha dan Retribusi Perizinan Khusus. Kriteria untuk masing-masing kategori ini dapat diringkas sebagai berikut:

#### ***Retribusi Layanan Umum:***

- Biaya retribusi adalah sebagai imbalan bagi layanan atau manfaat yang spesifik
- Retribusi merupakan otoritas daerah dan tidak bertentangan dengan otoritas pemerintah pusat
- Retribusi akan dipungut dengan cara yang efektif dan efisien
- Pemungutan biaya retribusi memungkinkan pemberian layanan yang lebih baik

### ***Retribusi Layanan Usaha***

- Layanan yang dimaksud dapat berupa layanan perniagaan yang tidak secara memadai disediakan oleh pasar, atau layanan yang dapat diberikan melalui penggunaan aset-aset yang kurang dimanfaatkan yang dimiliki atau dikendalikan oleh pemerintah daerah.

### **Retribusi Perizinan Spesifik**

- Perizinan yang diperlukan untuk ‘melindungi kepentingan umum’
- Biaya perizinan yang diperlukan untuk menutup, setidaknya sebagian, biaya tinggi dari kegiatan perizinan pemerintah daerah yang spesifik.

Jenis-jenis biaya retribusi lain juga dapat ditetapkan oleh peraturan daerah sepanjang memenuhi kriteria yang diringkaskan di atas.

Dalam hal pemantauan pengeluaran peraturan daerah yang baru yang menetapkan pajak dan biaya retribusi baru, Undang-undang No. 34/2001 (bagian 5a dan 25a) mensyaratkan yang berikut:

- Peraturan harus diserahkan untuk tinjauan pemerintah pusat dalam waktu 15 hari setelah penerbitan
- Jika peraturan dianggap berlawanan dengan kepentingan umum dan/atau undang-undang atau peraturan pada tingkat yang lebih tinggi, maka pemerintah pusat dapat membatalkan peraturan
- Akan tetapi pembatalan oleh pemerintah pusat ini harus dilakukan dalam waktu satu bulan setelah diterimanya peraturan.

Dalam hal melindungi arus perdagangan internal, ada tiga hal penting yang dapat disuling dari undang-undang yang telah diamandemen:

- 1) Pasal 2(4b) mensyaratkan obyek-obyek pajak secara relatif mempunyai mobilitas rendah - ini dapat membantu untuk mencegah pajak berganda yang dikenakan oleh pemerintah tingkat kabupaten atas obyek yang sama, seperti truk yang membawa hasil pertanian dari satu kabupaten ke kabupaten lainnya.
- 2) Pasal 18(3a) mensyaratkan biaya retribusi hanya dapat dikenakan sebagai imbalan atas layanan atau manfaat tertentu. Ini adalah ketentuan yang penting karena pemerintah daerah baru-baru ini semakin mendistorsi pengertian biaya yang memberi manfaat kepada pemakai. Misalnya, sebagaimana diterangkan dalam lampiran A, Pemerintah Propinsi Lampung telah mengeluarkan beberapa peraturan daerah yang menetapkan biaya retribusi baru dimana satu-satunya manfaat yang diberikan kepada pihak yang membayar biaya retribusi adalah pengeluaran izin (yaitu, izin untuk mengeksport komoditas pertanian ke luar propinsi).
- 3) Pasal 5a dan 25a menunjukkan beberapa tingkat pengawasan oleh pemerintah pusat.

Meskipun ketentuan-ketentuan ini secara teoritis berguna untuk melindungi perdagangan, tetapi tetap harus dilihat apakah ketentuan ini dan ketentuan-ketentuan yang sama sudah memadai untuk melindungi pasar umum internal. Pertanyaan-pertanyaan kunci tetap:

- a) Apakah undang-undang No. 34/2000 memadai untuk mencegah pertumbuhan dalam pajak komoditas. Pasal 2(4b) yang diuraikan diatas, dapat mencegah pajak berganda

atas lalu lintas kabupaten dari hasil pertanian, tapi apakah akan dapat mencegah pengenaan pajak di ambang pertanian?

- b) Banyak kriteria yang menentukan keabsahan pajak dan retribusi baru diberi kata-kata yang bersifat samar-samar dan terlalu umum. Kesamaran mengundang penafsiran yang salah, bahkan penyalah-gunaan, oleh pemerintah yang ingin mengumpulkan pendapatan dengan cara apa pun yang memungkinkan. Karena perdagangan adalah target pajak yang biasa, kita dapat berharap untuk mendengar banyak pemerintah daerah yang mengumumkan bahwa “kesejahteraan umum” membutuhkan hal tersebut dan pajak baru tersebut, ditambah dengan berbagai temuan yang mulia bahwa pajak yang baru tidak berlawanan dengan “kepentingan umum”.
- c) Tidaklah jelas akan seberapa efektifnya pengawasan pemerintah pusat pada peraturan daerah yang baru. Melihat keberadaan lebih dari 360 pemerintah daerah, tugas untuk meninjau semua peraturan daerah, dalam waktu lima belas hari setelah penerbitan, untuk kesesuaian dengan kebijaksanaan nasional adalah suatu tugas yang monumental. Sejauh yang dapat kita simpulkan saat ini, tidak ada lembaga pemerintah pusat yang membawahi tanggung jawab untuk meninjau peraturan daerah, dan tidak ada lembaga pemerintah pusat yang mempunyai staf atau sumberdaya untuk melakukannya. Pertanyaan yang benar-benar penting tetap tidak terjawab. Kelembagaan mana yang akan memenuhi peranan ini dan apakah kemampuan dan sumberdaya yang memadai dimiliki untuk meninjau semua perundangan yang masuk? Apa yang akan terjadi jika perundangan tidak ditinjau dalam batas waktu 30 hari? Apakah undang-undang tersebut akan segera menjadi efektif? Adakah sesuatu di sana yang dapat menghentikan pemerintah daerah yang secara oportunistis membanjiri kelembagaan pemerintah pusat sebagai alat untuk memperkenalkan tindakan pengumpulan pendapatan yang tidak sah, setidaknya dalam jangka pendek?<sup>7</sup>

Saat ini, pemerintah pusat dengan jelas telah memberi kuasa pemerintah daerah untuk mengenakan berbagai pajak baru pada kegiatan ekonomi (termasuk perdagangan yang tergantung pada penafsiran pemerintah daerah akan Undang-undang No. 34/2000), tapi berharap, dengan cara-cara yang samar-samar dan tidak dapat dilaksanakan, bahwa pajak-pajak tersebut tidak akan merugikan perekonomian nasional. Melihat kepentingan daerah sendiri dan tekanan untuk mengumpulkan pendapatan, sangat mungkin bahwa pemerintah daerah akan menciptakan banyak pajak-pajak yang merintang dan membebani perdagangan. Melihat keraguan yang sah mengenai kemampuan pemerintah pusat untuk melindungi perdagangan bebas dalam negeri terhadap pemangsaan pemerintah daerah, kelihatannya akan lebih baik untuk membatasi pemerintah daerah dari pengenaan pajak perdagangan. Ini menjamin suatu undang-undang yang melarang pajak-pajak tersebut serta suatu undang-undang, yang dalam rangka untuk mengurangi tekanan pengenaan pajak perdagangan untuk mengumpulkan pendapatan, memberi cara-cara alternatif untuk mengumpulkannya.

---

<sup>7</sup> Dalam beberapa cara, pertanyaan apakah transformasi Undang-undang No. 18/1997 menjadi Undang-undang No. 34/2000 mewakili suatu perbaikan, atau suatu kemunduran, dalam hal memastikan perdagangan internal yang bebas adalah akademis. Dengan pengesahan dan kemudian pengoperasian Undang-undang No. 22 mengenai desentralisasi, banyak pemerintah daerah hanya memilih untuk mengabaikan Undang-undang No. 18/1997. Satu contoh yang terkenal dari hal ini adalah di Lampung dimana beberapa peraturan daerah dihasilkan tahun lalu dalam usaha mengumpulkan PAD melalui berbagai pajak dan biaya atas perdagangan. Pembukaan untuk peraturan-peraturan ini mengakui suatu daftar yang panjang dari undang-undang dan peraturan-peraturan pemerintah pusat, tapi dengan jelas mengabaikan Undang-undang No. 18/1997 dan peraturan pendukungnya, serta beberapa instruksi dan peraturan pemerintah pusat lainnya yang dihasilkan pada tahun 1998 untuk mendukung pelaksanaan letter of intent IMF.

## **Apakah Indonesia Membutuhkan Undang-undang Baru?**

Seberapa efektifnya undang-undang yang lain dalam mencegah pemerintah daerah mengenakan pajak jenis distorsi pada perdagangan dalam negeri? Ini adalah sebuah pertanyaan yang penting untuk ditanyakan bila Departemen Perindustrian dan Perdagangan ingin menghasilkan suatu undang-undang baru untuk memberi otoritas operasional untuk melaksanakan ketentuan tertentu dalam PP 25 (disebutkan di atas - lihat kotak no. 1) bahwa peraturan yang mengatur arus barang dan jasa dalam negeri tetap sebagai masalah kepentingan nasional.

Jika akan ada suatu undang-undang perdagangan dalam negeri, maka adalah penting bahwa undang-undang ini berfokus pada berakhirnya distorsi yang dikenakan atau diilhami pemerintah daerah pada perdagangan dalam negeri. Ini termasuk larangan

1. Semua bentuk pajak atas lalu lintas barang dan jasa di dalam ekonomi Indonesia
2. Semua bentuk hambatan bukan tarif atas lalu lintas barang dan jasa seperti praktek pemasaran yang bersifat membatasi, kuota, pembatasan ekspor, kemitraan yang dipaksa dan monopsoni yang berizin (lihat bagian berikut).

Setiap undang-undang tersebut juga harus mencegah:

1. penyalah-gunaan retribusi atau biaya manfaat pemakai, dimana pemerintah tidak menyediakan fasilitas asli atau layanan yang sebenarnya;
2. penyalah-gunaan fasilitas Sumbangan Pihak Ketiga untuk mengenakan hambatan jenis pajak pada perdagangan dalam negeri (lihat kotak 3 di bawah)
3. pemerintah daerah dari mempertahankan otoritas pajak daerah dengan menentukan pajak-pajak yang dilarang atau dikenakan nihil daripada menghapuskannya. Sebagaimana dicatat oleh Bennett (2000), ini membuat pengembalian pada kedudukan semula menjadi mudah, karena membutuhkan tanda-tangan Bupati, bukan persetujuan DPRD untuk pajak-pajak baru.

Undang-undang juga harus melarang praktek pemberian komisi atau 'insentif' kepada para pejabat pemerintah atau pihak ketiga yang memungut perpajakan daerah dan biaya retribusi. Ini cenderung meningkatkan pencari keuntungan oportunistis dan juga keterlibatan 'preman' lokal.

Suatu undang-undang nasional yang luas dapat meliputi banyak hal. Akan tetapi, masalah pemerintah daerah yang menciptakan pajak yang menghalangi perdagangan atau hambatan bukan tarif pada perdagangan adalah suatu masalah yang mendesak yang, demi kepentingan pemulihan ekonomi nasional, memerlukan perhatian dan pemecahan yang segera. Apa yang dikemukakan ini adalah bahwa pemerintah pusat tidak menunda pemecahan masalah ini sementara menunggu penyempurnaan suatu undang-undang perdagangan yang luas, yang mungkin meliputi tujuan-tujuan sekunder seperti pemeliharaan standar produk dan larangan kegiatan 'menimbun'. Persoalan perdagangan internal bebas terlalu penting dan mendesak untuk dibiarkan terlambat untuk dipecahkan.

**KOTAK 4**  
**SUMBANGAN PIHAK KETIGA**  
**SUATU PAJAK DE FACTO BARU ATAS PERDAGANGAN**

Pemerintah daerah menjadi semakin penuh daya cipta dalam menemukan cara-cara untuk mengenakan pajak perdagangan. Fasilitas ‘sumbangan pihak ketiga’ (atau SPK) misalnya, dengan cepat menjadi suatu pajak de facto atas perdagangan di beberapa propinsi luar. Fasilitas ini meminta usaha daerah untuk memberikan pembayaran ‘sukarela’ untuk pemerintah daerah. SPK beroperasi sebagai suatu pajak, tapi tidak dicatat sebagai pajak di dalam rekening pemerintah. Ini karena hal ini dimaksudkan sebagai suatu ‘sumbangan’ atau ‘hadiah’ dari masyarakat kepada otoritas daerah. Sumbangan pihak ketiga digolongkan sebagai ‘sumber-sumber penghasilan lain’, dan oleh karenanya tidak terpengaruh oleh tindakan reformasi yang tercantum dalam Undang-undang No. 18/1997.

Sejak pelaksanaan Undang-undang No. 18/1997, pemerintah propinsi dan kabupaten telah menggunakan sumbangan pihak ketiga untuk meningkatkan pendapatan, atau setidaknya untuk mengimbangi kerugian fiskal yang diharapkan yang berhubungan dengan dihilangkannya berbagai macam pajak dan retribusi perdagangan. Contoh-contoh penyalah-gunaan fasilitas SPK dapat ditemukan, antara lain, di propinsi Nusa Tenggara Barat, dimana para produsen tembakau diwajibkan untuk ‘merelakan’ Rp80 untuk kas daerah untuk setiap kilo tembakau yang diproduksi. Demikian pula, pasar ternak di Mataram, Lombok, para pedagang harus membayar SPK Rp2000 untuk setiap ekor ternak yang diperdagangkan.

Alat-alat berkisar dari tekanan yang tidak langsung sampai ancaman eksplisit dari tindakan yang mengambil tindakan hukum yang diberikan untuk mengumpulkan retribusi ini. ‘Sumbangan sukarela’ yang dipaksa bukan sukarela atau sumbangan. Sumbangan itu adalah pajak, jelas dan sederhana, dan harus diakui begitu. Sebagai pajak, haruslah diperiksa untuk pengaruh yang mendistorsi dan menghambat perdagangannya. Jika diizinkan, sebagai pajak atas perdagangan, haruslah dikenakan uji transparansi dan keadilan.

Sumber: Goodpaster dan Ray (2000)

Pemerintah daerah mempunyai tuntutan yang sah bagi otoritas untuk mengenakan pajak daerah. Semua pemerintah memerlukan pendapatan untuk beroperasi, dan semakin banyak layanan yang ingin disediakan oleh pemerintah daerah, maka semakin banyak pendapatan yang harus mereka kumpulkan. Pemerintah daerah tidak boleh mengenakan pajak perdagangan karena bila dilakukan, akan merusak ekonomi, daerah serta nasional. Di sisi lain, jika melucuti pajak perdagangan sebagai sumber pendapatan, apa yang harus dilakukan pemerintah daerah?

Pemerintah daerah Indonesia cenderung pada pengenaan pajak perdagangan karena sistem perpajakan sekarang tidak memberi mereka banyak pilihan. Pemerintah daerah terutama tidak mampu menarik pendapatan daerah dari pajak atas aset, pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai, menyisakan perdagangan sebagai suatu target sisa dan nyata. Alasan lain adalah bahwa sangat sederhana untuk mengenakan pajak perdagangan. Ini dilakukan dengan menempatkan para pejabat di lokasi-lokasi strategis utama, seperti perbatasan kota dan distrik, stasiun timbang, pelabuhan, jembatan dan penyeberangan. Sebagaimana dicatat sebelumnya bahwa lebih banyak kontak yang dimiliki para pejabat daerah dengan usaha-usaha, para pedagang dan petani, maka lebih banyak kesempatan yang ada untuk memeras biaya tidak resmi atau tidak sah (pungli). Karena alasan-alasan ini, mungkin tepat untuk mempertimbangkan untuk mengalihkan kekuasaan perpajakan lain (seperti pajak properti atau pajak pertambahan nilai) dari pusat ke daerah.

### ***Hambatan-hambatan Bukan Tarif***

Sementara sama-sama merusak perdagangan, dan dalam beberapa kasus malah lebih dari itu, dibandingkan dengan pajak, hambatan bukan tarif (atau NTB) dalam perdagangan dalam negeri tidak secara langsung nyata dan mungkin agak lebih sulit untuk memusatkan perhatian daripada satu undang-undang sederhana yang melarang pajak-pajak. NTB yang umum di Indonesia pada dasarnya adalah praktek-praktek anti persaingan, dan termasuk praktek pemasaran yang bersifat membatasi, kuota, embargo dan pembatasan ekspor, persyaratan pemrosesan lokal, kemitraan yang dipaksa dan monopoli dan monopsoni berizin.

Pemerintah daerah mengenakan NTB karena berbagai macam alasan. Dalam beberapa kasus, untuk memberi keuntungan pasar kepada orang-orang tertentu, untuk mendiskriminasikan yang mendukung usaha daerah, atau elemen-elemen tertentu dari masyarakat usaha daerah. Dalam kasus-kasus lain adalah usaha yang salah bimbing yang berusaha untuk memperbaiki ekonomi daerah melalui peraturan yang mengalahkan pasar.

Sebagai contoh, suatu pemerintah daerah dapat mengenakan persyaratan pemrosesan lokal pada produk yang dihasilkan secara lokal dengan harapan bahwa ini akan menciptakan lebih banyak pekerjaan. Sayangnya, pasar mungkin meminta produk yang belum diproses. Ini berarti bahwa peraturan daerah mengalahkan diri sendiri karena penjualan produk akan lebih sedikit.

Di luar berbagai alasan, NTB pada perdagangan pertanian di tingkat lokal secara tipikal berakibat dalam harga pertanian yang terdistorsi, yang menuntun pada penghasilan petani yang lebih rendah dan produsen yang lebih kecil dan harga konsumen yang lebih tinggi. Apa yang benar bagi perdagangan pertanian juga benar bagi perdagangan lainnya. Jika suatu pemerintah daerah, misalnya, mengalokasikan hak untuk membeli ikan yang dijual dalam daerah kekuasaan hukum kepada beberapa pembeli daerah, maka ia membatasi pasar para pembeli ikan. Nelayan daerah rusak karena persaingan yang lebih sedikit untuk produk mereka, dan mereka akan menerima penghasilan yang lebih sedikit. Para konsumen akan dirusak karena lebih sedikit pembeli ikan grosir akan berarti lebih sedikit penjual ikan grosir, mungkin adalah pihak-pihak yang sama. Jika beberapa pihak mengendalikan pasokan ikan ke pasar eceran atau konsumen, mereka dapat mengenakan harga yang lebih tinggi. Bahkan jika maksud pemerintah daerah adalah untuk menjamin ikan yang cukup untuk permintaan daerah, apa yang mereka lakukan kenyataannya adalah merusak para nelayan dan konsumen sementara memberikan keuntungan yang berlebih pada para pembeli grosir.

Kuota ekspor internal adalah skema lain yang secara umum dipakai. Jika ada pasokan yang tidak memadai dari suatu barang yang harus didistribusikan secara adil, maka suatu kuota distribusi mungkin masuk akal. Tetapi kuota-kuota di Indonesia seringkali beroperasi untuk membatasi distribusi dari apa yang dalam jumlah banyak. Kuota jenis ini mempunyai pengaruh ekonomi yang berlawanan karena para produsen, yang dihadapkan dengan suatu batas pada apa yang dapat mereka jual, akan mengurangi produksi mereka. Jika ada permintaan, pembatasan yang palsu dari suatu kuota akan merusak para konsumen. Produk tersebut yang dapat mereka peroleh akan menjadi lebih mahal karena pasokan yang terbatas. Lebih buruk lagi, yang kelihatannya telah terjadi pada beberapa tanaman pohon di Indonesia, para produsen menghentikan produksinya sama sekali.

Kami dapat memberi contoh lebih banyak, tapi masalahnya akan sama. Karena hal ini mengganggu arus perdagangan dalam negeri yang bebas, pemerintah pusat harus

mengundang perundangan yang mencegah pemerintah daerah memberlakukan hambatan bukan tarif berikut:

1. **Pengendalian Harga**, yaitu mengenakan pengendalian harga maksimum dan minimum atas barang-barang yang dijual atau dihasilkan di dalam wilayah yang sama. Satu diantara prinsip ekonomi pasar bebas adalah bahwa pasar menentukan harga. Pengendalian harga mencegah pasar memberikan sinyal-sinyal harga yang sesuai dan oleh karena itu mendistorsi produksi. Jika pengendalian harga berlaku, para produsen berusaha untuk menghindarinya. Jika pengendalian menuntut suatu harga maksimum di dalam daerah kekuasaan hukum, produsen akan berusaha menjual produk di luar daerah kekuasaan hukum. (Meskipun ini adalah suatu kasus subsidi, bukan pengendalian harga, ingat penyelundupan minyak tanah Indonesia ke Singapura sebagai suatu contoh dari apa yang mungkin terjadi). Jika pengendalian harga membentuk suatu harga minimum, para pembeli akan ingin membeli di luar daerah kekuasaan hukum, sehingga mengurangi permintaan lokal. (Harap dicatat juga, karena alasan-alasan ini, pengendalian harga biasanya membutuhkan sejumlah besar tindakan dan peraturan tambahan secara keseluruhan untuk membuatnya menjadi efektif).
2. **Pembatasan Kuantitatif pada perdagangan antar-wilayah**, yaitu mengenakan kuota-kuota pada barang-barang dan komoditas-komoditas yang dilibatkan dalam perdagangan antar dan intra wilayah (misalnya, sebagaimana umumnya kasus untuk lalu lintas ternak di luar Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Barat). Sepenuhnya tidak ada pembenaran ekonomi untuk mengenakan pembatasan kuantitatif pada perdagangan antar daerah. Sebagaimana dicatat di atas, pembatasan tersebut mengurangi produksi dan meningkatkan biaya.
3. **Pemrosesan di dalam wilayah yang disyaratkan dari hasil mentah daerah**, yaitu memaksa para petani dan produsen daerah untuk menjual hasil mereka kepada para pemroses hilir di dalam wilayah dengan melarang atau menghalangi penjualan kepada para pemroses di luar wilayah. Dalam suatu ekonomi pasar bebas, pemrosesan setempat dari hasil mentah akan terjadi jika hal ini menguntungkan. Pemerintah daerah mungkin mempunyai satu alasan untuk membantu pemrosesan setempat untuk berkembang, misalnya jika karena modal yang tidak memadai atau tidak ada pengetahuan lokal - sepanjang ada pasar yang nyata untuk barang-barang yang diproses secara lokal. Tetapi di sini pemerintah harus bertindak sebagai fasilitator, bukan sebagai regulator, karena biasanya pemerintah tidak tahu apa yang diinginkan atau dibutuhkan pasar. Lebih jauh lagi, di Indonesia di masa lalu, para pejabat daerah telah mengenakan persyaratan pemrosesan daerah hanya untuk menguntungkan pemroses daerah, biasanya menyebabkan kerugian yang berat dari produsen daerah yang menemukan pasar penjualan mereka secara substansial berkurang.
4. **Penjualan yang dipaksa kepada para monopsonis daerah**, yaitu memaksa para produsen daerah untuk menjual hasil mereka kepada para pembeli tertentu, termasuk yang merupakan koperasi milik pemerintah daerah (KUD). Sebagaimana dicatat di atas, penjualan yang dipaksa tersebut merusak para produsen dan konsumen.
5. **Alokasi pasar daerah (rayonisasi)**, yaitu memberi izin pembagian wilayah pemasaran/produksi dan/atau alokasi pasar bagi para pembeli atau produsen. Rayonisasi adalah anti persaingan. Praktek ini mengamankan pasar-pasar tertentu bagi pihak-pihak tertentu. Tanpa persaingan dalam pasar mereka, para pemegang hak

ini, tergantung pada keadaan, dapat membayar harga yang lebih rendah untuk barang-barang yang mereka butuhkan untuk produksi mereka sendiri; meminta harga yang lebih tinggi untuk produk-produk mereka; dan menghasilkan produk-produk yang jelek. Oleh karena itu hal ini merusak para pemasok dan konsumen.

6. **Program kemitraan yang dipaksakan**, yaitu memaksa atau menekan para produsen skala kecil seperti para petani dalam berbagai program kemitraan. Sedangkan kadangkala maksudnya mungkin baik, misalnya usaha untuk alih ketrampilan, mengikat para produsen kecil kepada mitra yang lebih besar sehingga membuat mereka terperangkap pada yang disebut terakhir. Dalam ekonomi yang bersaing, para produsen akan bergerak menuju ke kesempatan apa pun yang paling dapat membantu mereka. Jika kemitraan tersebut berharga, mereka akan terjadi secara alami, dan keterlibatan dalam program tersebut harus sepenuhnya bersifat sukarela.

Disamping secara khusus melarang praktek-praktek ini, pemerintah juga harus menyadari bahwa orang selamanya penuh daya cipta. Ada sejumlah besar cara dimana pemerintah daerah dapat menciptakan untuk membebani perdagangan internal, menguntungkan penduduk lokal terhadap para pendatang, dan membedakan usaha di luar wilayah. Misalnya, tanpa secara langsung menjadikan perdagangan sebagai target, pemerintah daerah dapat mengenakan apa yang dinamakan peraturan kesehatan, keselamatan dan angkutan yang tujuan sebenarnya bukan untuk melindungi kerugian, tapi menjadikan perdagangan bebas sebagai target. Misalkan pemerintah daerah melarang impor kambing dari suatu wilayah yang berdekatan. Ini mungkin dilakukan untuk melindungi populasi kambing lokal dari penyakit yang dapat menular yang dibawa oleh kambing-kambing dari luar daerah; atau mungkin dilakukan untuk melindungi para petani kambing lokal dari persaingan. Seseorang, atau lembaga harus menentukan apakah regulasi tersebut sebenarnya perlu dan bahwa mereka tidak mengganggu perdagangan lebih jauh kecuali yang diperlukan. Dengan kata lain, disamping sepenuhnya melarang praktek-praktek NTB tertentu, pemerintah perlu menciptakan beberapa mekanisme untuk tinjauan praktek-praktek lain yang merugikan perdagangan yang dapat diciptakan pemerintah daerah.

Pengalaman dari negara lain, atau kelompok negara-negara, yang telah berurusan dengan masalah perdagangan bebas internal - seperti Kanada, Amerika Serikat, Australia dan Uni Eropa - mengungkapkan bahwa masalah hambatan perdagangan yang dikenakan secara lokal adalah terus menerus dan berlangsung. Negara-negara ini semuanya telah memutuskan bahwa mereka membutuhkan beberapa lembaga yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijaksanaan perdagangan bebas internal, suatu lembaga yang mampu menerima dan bertindak terhadap keluhan-keluhan dari berbagai pihak yang dirugikan, dan mampu membatalkan perundangan dan tindakan setempat yang mengganggu perdagangan bebas.

### ***Pengembangan Kelembagaan***

Adalah penting bagi pemerintah nasional untuk memastikan bahwa seluruh Indonesia tetap menjadi daerah perdagangan bebas. Untuk melakukan hal ini, disamping melarang pajak dan praktek tertentu, pemerintah perlu menciptakan atau menugaskan beberapa lembaga yang dapat meninjau perundang-undangan dan tindakan setempat yang mendistorsi perdagangan dan yang dapat menerima dan bertindak terhadap berbagai keluhan.

Ada beberapa pilihan, dan kombinasi dari pilihan-pilihan, yang harus dipertimbangkan pemerintah. Dapat berupa:

- ◆ Membentuk suatu komite atau badan antar-departemen baru (dengan suatu sekretariat yang berfungsi), yang saat ini sedang direncanakan oleh Departemen Dalam Negeri
- ◆ Memberdayakan bagian dari pemerintah pusat yang ada untuk melakukan kegiatan yang diperlukan
- ◆ Memodifikasi fungsi KPPU sehingga dapat mempertimbangkan dan memutuskan menurut hukum praktek pemerintah daerah yang bersifat membatasi perdagangan
- ◆ Mempertimbangkan beberapa model-model luar negeri -
  - Menugaskan suatu lembaga dengan tanggung jawab meninjau setiap perundang-undangan yang membatasi persaingan, seperti yang telah dilakukan Australia dengan Lembaga Persaingan Nasionalnya
  - Berdasarkan petunjuk dan standar yang jelas untuk tinjauan dan keputusan hakim, memberi tanggung jawab untuk mempertimbangkan dan memutuskan berbagai keluhan menurut hukum mengenai praktek-praktek yang bersifat membatasi perdagangan kepada pengadilan
- ◆ Memberdayakan eksekutif untuk mendisiplinkan pemerintah daerah yang memperkenalkan praktek-praktek perdagangan yang bersifat membatasi dengan:
  - secara finansial memberi penghargaan bagi pemerintah yang tidak melakukannya
  - secara finansial menghukum pemerintah yang melakukannya, misalnya dengan menahan hibah pemerintah.

Tentu saja ada pro dan kontra pada semua pilihan ini, dan harus diperdebatkan dengan panjang lebar. Misalnya pemerintah ingin meningkatkan, bukan menghalangi, perdagangan dalam negeri, pemerintah harus memutuskan bagaimana ia akan melakukannya. Pada waktu yang sama, pemerintah perlu memperhatikan keperluan pendapatan yang sah dari pemerintah daerah. Menghilangkan keperluan pemerintah daerah yang diketahui untuk mengenakan pajak perdagangan dengan mengizinkan mereka untuk mengakses sumber-sumber pendapatan lain akan memecahkan banyak masalah perpajakan. Meminta pemerintah daerah untuk patuh pada peraturan persaingan dan melepaskan praktek-praktek anti persaingan akan banyak memecahkan masalah NTB. Pemecahan apa pun yang diciptakan pemerintah pusat terhadap masalah-masalah yang merusak secara ekonomi yang disajikan di sini, haruslah sepenuhnya efektif dan juga mampu merespon ancaman-ancaman baru yang timbul.

### **Lampiran A: Studi Kasus Hambatan Perdagangan Antar-wilayah di Lampung**

Sebagaimana kasusnya pada kebanyakan propinsi yang tidak menghasilkan minyak, semakin besar desakan untuk menemukan dan mengeksploitasikan bentuk-bentuk baru dari pendapatan daerah (PAD) perpajakan yang bersumber secara lokal di Lampung. Sampai pada sisi ini, pemerintah propinsi Lampung tahun lalu mensahkan beberapa peraturan daerah/perda. Sayangnya, banyak dari peraturan ini menghasilkan distorsi yang serius pada lingkungan perdagangan dan, disamping itu, melanggar ketentuan kunci dari Undang-undang No. 18/1997<sup>8</sup>. Tabel di bawah memberikan suatu keterangan singkat dari peraturan-peraturan ini.

<b>No</b>	<b>Judul</b>	<b>Keterangan</b>	<b>5 persen insentif pengumpul</b>
1	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Memerintahkan pengujian laik jalan 6 bulanan bagi semua kendaraan (termasuk mobil, bis dan truk) yang menggunakan jalan-jalan Lampung. Mensyaratkan pengujian, pembayaran, dokumen dan kunjungan majemuk ke kantor pemerintah daerah dan pusat pemeriksaan kendaraan milik pemerintah daerah. Dalam peraturan, tidak ada pembebasan yang jelas bagi kendaraan yang tidak terdaftar di Lampung, yang memberitahukan bahwa ini dapat digunakan sebagai suatu alasan untuk memotong perdagangan-lewat.	Ya
2	Retribusi Pengujian Kapal Perikanan	Sama dengan peraturan no. 1, kecuali bagi kapal-kapal ikan dan kapal kecil yang menggunakan pelabuhan dan perairan Lampung. Izin pemeriksaan berlaku untuk 12 bulan	Ya
3	Retribusi Tempat Pendaratan Kapal Perikanan	Biaya pendaratan untuk kapal ikan dan kapal kecil yang menggunakan pelabuhan Lampung yang disediakan oleh pemerintah daerah	Tidak
6	Retribusi Izin Komoditi Keluar Propinsi Lampung	Mengenakan pajak atau 'biaya izin' antara Rp2/kg sampai Rp150.000/kg pada 180 komoditas yang diekspor dari propinsi. Peraturan juga mensyaratkan bahwa produk-produk yang bukan asli Lampung harus dikenai pajak jika tidak ada bukti asal. Bukti asal mensyaratkan para pedagang memohon 'surat jalan' dari Kabupaten asal. Ini menambah waktu dan biaya yang banyak pada tugas sederhana untuk mengangkut hasil pertanian di perbatasan propinsi	Ya
7	Retribusi Izin Pemungutan Terhadap Pengambilan Hasil Hutan Bukan Kayu di Kawasan Hutan	Mereka yang menghasilkan produk-produk bukan kayu (seperti sayuran dan buah-buahan, bambu, cengkeh, dsb.) di daerah hutan yang dilindungi harus membayar kepada pemerintah daerah biaya perizinan 10 tahunan dan sejumlah uang per kilo yang dihasilkan. Peraturan ini membawa pesan yang berbahaya kepada para petani bahwa tidak masalah untuk menghancurkan hutan-hutan asli yang dilindungi sepanjang retribusi pemerintah daerah dibayar	Ya

<sup>8</sup> Undang-undang No. 18/1997 melarang semua bentuk pajak dan biaya atas perdagangan antar-wilayah, tapi baru-baru ini telah diamandemen menjadi Undang-undang No. 34/2000 yang memungkinkan keleluasaan yang lebih besar dalam mengumpulkan pendapatan bagi pemerintah daerah.

8	Retribusi Pengangkutan Bahan Galian Batu Bara, Bahan Baku Semen dan Barang-barang Potensial Lainnya	Peraturan ini dirancang untuk mengganti kerugian masyarakat dari pengaruh negatif pengangkutan semen, batu bara dan 'bahan-bahan potensial' lainnya. Ini hanya dikumpulkan di jalan kereta api dan oleh karena itu dimaksudkan untuk memotong perdagangan. Biayanya Rp3.000 per ton batu bara, Rp1.000 untuk semen dan suatu jumlah yang ditentukan oleh DPRD untuk bahan-bahan lainnya	Ya
9	Retribusi Izin Penyimpanan/Penimbunan Semen dan Batu Bara Serta Mineral Lainnya	Biaya ini untuk layanan penerbitan izin untuk menyimpan batu bara, semen dan bahan-bahan lainnya sebelum dimuat ke kapal. Ini bukanlah biaya pelayanan penyimpanan tapi hanyalah biaya untuk memperoleh izin pemerintah daerah untuk menyimpan/menimbun. Pemerintah tidak menyediakan fasilitas penyimpanan, tapi membebani pajak pada mereka yang menggunakan fasilitas yang disediakan oleh sektor swasta. Izin 5 tahunan diperlukan dan harus membayar biaya (Rp2.500 per ton semen, Rp10.000 untuk batu bara dan suatu jumlah yang ditentukan DPRD untuk mineral-mineral lainnya) untuk masing-masing penyimpanan	Ya
10	Retribusi Pelayanan Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan Antar Area	Semua masalah ternak, ikan dan tanaman (mati atau hidup, sudah diproses atau belum termasuk buah-buahan dan sayur-sayuran) yang masuk atau keluar Lampung harus diperiksa untuk tujuan karantina dan membayar berbagai biaya dan retribusi. Semua pemeriksaan karantina dilakukan oleh pemerintah daerah (atau pihak-pihak yang diberi kuasa oleh pemerintah). Suatu daftar terinci sebanyak 11 halaman yang terlampir pada peraturan memperlihatkan banyaknya dan berbagai biaya-biaya karantina.	Ya
11	Retribusi Izin Dispensasi Jalan dan Retribusi Kompensasi atas Muatan Lebih Angkutan Barang yang Memanfaatkan Ruas Jalan dan Jembatan pada Jalan Nasional dan Jalan Propinsi dalam Wilayah Propinsi Lampung	Peraturan ini mensyaratkan mereka dengan muatan yang berat atau berbahaya untuk memohon izin perjalanan di jalan-jalan Lampung sebelum perjalanan. Pra-perjalanan melibatkan pembayaran banyak biaya, banyak pekerjaan administrasi, laporan dan kunjungan ke kantor pemerintah. Peraturan ini tidak secara serius menghentikan truk-truk yang kelebihan muatan yang menggunakan jalan-jalan Lampung, tapi hanya memeras biaya dari mereka yang melakukannya. Menarik untuk mengetahui apakah dana-dana yang terkumpul melalui fasilitas ini disalurkan untuk perawatan dan pengembangan jalan/jembatan	Tidak

Peraturan-peraturan yang diterangkan di atas meningkatkan biaya pengangkutan hasil, baik di dalam dan melalui perbatasan Lampung. Para pedagang dan sopir truk bukan hanya dikenai pajak di perbatasan propinsi (atau pos-pos yang ditunjuk yang bertindak untuk otoritas propinsi) tapi juga di perbatasan Kabupaten (sub-distrik)<sup>9</sup>. Biaya-biaya ekstra ini menekan harga ambang pertanian, dan juga melemahkan daya saing para produsen daerah di pasar-pasar nasional dan internasional.

<sup>9</sup> Peraturan-peraturan juga telah dikeluarkan di tingkat Kabupaten yang dirancang untuk mengumpulkan dana dengan mengenakan pajak perdagangan. Di Kabupaten Tulang Bawang, satu peraturan dikeluarkan bulan Juli 2000, yang mengenakan pajak pada penjualan bibit (dan input-input lain) serta output akhir dari tanaman perkebunan. Di Kabupaten lain, Tanggum, satu peraturan telah dikeluarkan untuk mengumpulkan biaya pemasaran dari para pedagang komoditas tanaman pangan, melalui asosiasi perdagangan mereka. Biayanya ditentukan oleh volume komoditas yang diperdagangkan.

Peraturan-peraturan ini signifikan bukan hanya dalam hal nilai Rupiah dari pungutan (resmi) yang diharapkan tapi juga karena kenyataan bahwa pengenaannya melibatkan lebih banyak kontak antara para pejabat pemerintah daerah di satu sisi, dan para petani, pedagang, sopir truk di sisi lain. Kontak yang meningkat dari jenis ini secara tipikal mengakibatkan lebih banyak kesempatan untuk pemungutan biaya dan retribusi yang tidak resmi.

Semua peraturan meminta pengumpulan biaya retribusi. Retribusi (atau biaya yang dibayar pemakai) seharusnya hanya mewakili biaya yang dapat ditagih atas pelayanan yang memberikan nilai pada usaha. Karena banyak dari peraturan-peraturan tanpa pelayanan nyata yang diberikan. Misalnya dalam peraturan daerah no. 6, 7, 8, 9 dan 11, pelayanan yang diberikan hanyalah penerbitan suatu izin. Dalam kasus-kasus lain, pemerintah Lampung menciptakan pelayanan baru dan yang tidak diperlukan dimana biaya dapat ditagih. Misalnya, Perda No. 1 Tahun 2000 menetapkan bahwa semua kendaraan jalan darat, termasuk truk, bis dan mobil, harus lulus pengujian 6 bulanan untuk memastikan laik jalan. Semua kendaraan yang menggunakan jalan-jalan Lampung terkena peraturan ini. Tidak disebutkan dalam peraturan bahwa kendaraan dari luar Lampung dibebaskan, berarti bahwa peraturan dapat digunakan sebagai suatu alasan untuk memotong perdagangan-lewat.

Pertanyaan juga harus diajukan mengenai peraturan-peraturan karantina (Perda No. 10/2000). Terutama, apakah benar-benar perlu bagi suatu propinsi untuk memiliki persyaratan pengujian dan karantina yang begitu terinci dan ruwet bagi semua produk-produk hewan dan sayur-sayuran yang melewati perbatasan propinsi? Jika semua propinsi mengeluarkan persyaratan karantina yang sama, arus perdagangan internal akan terhambat secara serius. Akan tetapi, di Lampung tampaknya hanya sedikit pemeriksaan karantina yang sebenarnya dilakukan, tapi biaya pemeriksaan dan karantina tetap dikumpulkan.

Untuk hampir semua peraturan, ada 5% insentif untuk lembaga pengumpul atau individu. Tidak jelas siapa yang akan menjadi lembaga pengumpulnya, tapi beberapa pejabat pemerintah mengemukakan bahwa mungkin akan dikontrakkan kepada sektor swasta. Pemberian 5% dari semua uang yang dikumpulkan akan memberikan suatu insentif yang substansial kepada lembaga pengumpul untuk memaksimalkan angka dan jumlah pungutan.

Juga menarik untuk dicatat bahwa setiap peraturan mengakui berbagai undang-undang dan peraturan dari tahun 60-an yang lalu mengenai status pemerintah(-pemerintah) daerah dan kemampuannya (mereka) untuk mengumpulkan pajak. Peraturan-peraturan juga mengakui undang-undang baru mengenai desentralisasi. Akan tetapi, tidak ada pengakuan Undang-undang No. 18/1997 dan berbagai instruksi pemerintah pusat tahun 1998 yang melarang semua pajak dan sebagian besar retribusi yang dikenakan pada perdagangan dalam negeri.

Ciri umum lain dari peraturan-peraturan adalah bahwa gubernur mempunyai kebijaksanaan penuh untuk mengurangi berbagai biaya yang dikenakan peraturan-peraturan ini, dan bahkan untuk membebaskan usaha-usaha, atau sektor-sektor yang dianggapnya sesuai. Satu keluhan umum dari usaha-usaha yang diwawancarai adalah bahwa Gubernur tampaknya merespon pada keberatan dari satu kelompok, tapi mengabaikan penolakan yang sama dari yang kelompok lain. Contohnya, biaya izin ekspor untuk babi dikurangi dari Rp30.000 menjadi Rp2.000, tapi keluhan yang sama dari para pedagang dan produsen ternak diabaikan dan biaya ekspor tetap Rp20.000 (dimana dikeluhkan oleh sebagian besar produsen dan pedagang sebagai cukup memberatkan).

Keluhan umum lain berkaitan dengan logika yang kadang-kadang aneh yang digunakan untuk menentukan biaya ekspor untuk produk-produk tertentu. Satu contoh yang menyolok adalah ampas, produk sampingan atau limbah dari pemrosesan tebu gula. Meskipun ini adalah produk limbah, ia memiliki nilai ekonomis dan oleh karena itu diperdagangkan. Harganya saat ini kira-kira Rp5 per kilo. Akan tetapi, biaya ekspor yang dikenakan atas produk ini adalah Rp8, yang mengakibatkan produk limbah ini dibuang.

## *Daftar Bacaan*

- Andari, R., Hunga, I, dan Sandee, H. (1997) *'Pungutan' dan 'Sumbangan' Studi Kasus di Jawa Tengah*, CESS/Yayasan Asia, Jakarta.
- CESS/TAF Pusat untuk Studi-studi Ekonomi dan Social/Yayasan Asia (2000), *Pandangan Propinsi Sulawesi Selatan: Bahan Dialog Kebijakan Perdagangan dan Investasi dan Implikasinya Bagi Usaha Kecil dan Menengah di Sulawesi Selatan*, Proyek PRISM.
- Goodpaster, G., dan Ray, D. (2000) "Hambatan Perdagangan dan Kewarganegaraan dan Desentralisasi", *Triwulanan Indonesia*, 28(3), Kwartal Ketiga: 266-284
- Juanita, I. (1997) *Studi Regulasi Daerah di Propinsi Nusa Tenggara Barat*, Pusat untuk Studi-studi Kebijakan dan Implementasi, Jakarta
- Montgomery, R. Sumarto, S., Mawardi, S., Usman, S., Tomayah, N. dan Febriani, V. (2000), *Deregulasi Perdagangan Pertanian Antar-wilayah Indonesia*, SMERU Jakarta
- Persepsi Daerah (1999), *Deregulasi Perdagangan Regional: Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Daerah dan Pelajaran yang Diperoleh*. Smeru Laporan Khusus, Jakarta, Desember
- Quizon, J., Rahma, H. dan Tomayah, N. (1997) *Peraturan Daerah dan Distorsi Harga Pertanian: Suatu Studi dari Empat Propinsi Indonesia*, Jakarta
- Rahma, H. (1997) *Pungutan di Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Usaha Kecil: Kasus Komoditas Sapi Potong di NTB*, CESS/Yayasan Asia, Jakarta
- Ray, D. dan Darma, R. (2000), *Studi Tentang Hambatan-hambatan Pada Perdagangan dan Pesaingan Bebas di Propinsi Sulawesi Selatan*. Kemitraan untuk Pertumbuhan Ekonomi, USAID
- Yayasan Indonesia Forum (2000) *'Laporan Hasil Kajian Otonomi Daerah'* disajikan pada Konferensi Nasional Tentang Otonomi Daerah, Persident Hotel, Jakarta, 9 Mei 2000.